



Delimitazione vigilanza e controlling dei Cantoni e alta vigilanza della Confederazione relative all'utilizzo del registro fondiario informatizzato da parte di delegatari privati

Christian Bütler / Rahel Müller

Tel. +41 58 465 17 62

7 aprile 2014, stato: 5 novembre 2016

Indice

1	Contenuto e situazione iniziale	2
1.1	Ammissione come piattaforma alternativa per la comunicazione elettronica ...	2
1.2	Progetto eGRIS.....	2
1.3	Collaborazione intercantonale	3
2	Compiti vigilanza e controlling e alta vigilanza	4
2.1	Condizioni legali generali	4
2.2	Campo d'attività e compiti.....	5
2.3	Situazione contrattuale.....	5
2.4	Protezione delle informazioni, condizioni legali e formati di dati	6
2.5	Protezione dei dati	7
2.6	Posizione sul mercato	7
2.7	Gestione dei rischi	7

1 Contenuto e situazione iniziale

1.1 Ammissione come piattaforma alternativa per la comunicazione elettronica

Nel qui presente contesto i delegatari privati (DP), in particolare i fornitori di piattaforme alternative per la comunicazione elettronica, sottostanno alla vigilanza dei Cantoni e all'alta vigilanza (AV) della Confederazione.

Il presente documento stabilisce la concezione d'adempimento e di delimitazione di questa funzione di vigilanza.

La procedura di ammissione come piattaforma alternativa per la comunicazione elettronica è disciplinata nell'allegato 4 dell'OTRF. Essa quindi non è espressamente oggetto del presente documento che tuttavia, per favorire la chiarezza, la richiama.

Con decisione del 15 settembre 2015 il Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP ha riconosciuto SIX Terravis SA quale piattaforma alternativa per la comunicazione elettronica con l'ufficio del registro fondiario. Questo tipo di riconoscimento non è tuttavia riservato alla SIX Terravis SA. Anche altri fornitori interessati hanno la facoltà di richiedere l'ammissione nell'ambito della procedura ai sensi dell'articolo 4 dell'OTRF.

1.2 Progetto eGRIS

a) Progetti della SIX Terravis SA

La SIX Terravis SA realizza assieme ai Cantoni i seguenti due progetti parziali:

- accesso ai dati del registro fondiario tramite procedura di richiamo (art. 970 cpv. 1, 949a cpv. 2 n. 5 CC e art. 28 segg. ORF); e
- disbrigo delle pratiche con l'Ufficio del registro fondiario per via elettronica (art. 949a cpv. 2 n. 3 CC e art. 39 segg. ORF).

b) Collaborazione fra i Cantoni e la SIX Terravis SA

Nel quadro della realizzazione di questi progetti parziali la SIX Terravis SA stipula accordi direttamente con i Cantoni. L'assetto di questi accordi è definito dalle parti contrattuali. I Cantoni, nei loro accordi con la SIX Terravis SA, prevedono una disposizione secondo cui vengono informati sui cambiamenti in seno alla direzione o dei rapporti di proprietà della SIX Terravis SA. Le relative comunicazioni sono trasmesse all'AV per conoscenza. I Cantoni si adoperano per evitare di subire pregiudizi dagli eventuali cambiamenti in seno all'organizzazione della SIX Terravis SA.

Su richiesta, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) offre consulenza nell'elaborazione degli accordi e interviene in caso di violazioni delle disposizioni dell'AV o di interessi superiori.

1.3 Collaborazione intercantonale

a) Gruppo di lavoro sul tema vigilanza e controlling previsto originariamente

Nel quadro della realizzazione del progetto eGRIS, i Cantoni hanno proposto di istituire, tra l'altro, un gruppo di lavoro incaricato di occuparsi della tematica della vigilanza e del controlling. Questo gruppo di lavoro oltre al riconoscimento di piattaforme alternative ai sensi dell'OTRF (RS 211.432.11) avrebbe dovuto occuparsi della questione di come i Cantoni devono e possono vigilare sulla SIX Terravis SA. Il mandato di lavoro prevedeva i seguenti temi:

- definire la portata della vigilanza (su quali settori occorre esercitare la vigilanza)
 - ambienti tecnici/ sicurezza IT,
 - sicurezza dell'informazione e protezione dei dati (SIPD),
 - settori organizzativi e amministrativi (operation e change management),
 - rispetto delle disposizioni contrattuali/legali,
 - osservanza e attuazione dei piani,
 - documentazione (tecnica e organizzativa),
 - settori finanziari (emolumenti/indennizzo, riscossione, costi d'esercizio),
 - ecc.;

- delimitare la vigilanza tra Confederazione e Cantoni
 - definire le responsabilità della Confederazione e dei Cantoni
 - istituzionalizzare la vigilanza (chi esercita la vigilanza a livello operativo?)
 - ecc.;

- definire la metodologia dell'attività di vigilanza (modalità d'esercizio)
 - definire una procedura IT che consenta di scovare eventuali anomalie nei diritti d'accesso,
 - definire una procedura per il controllo suddiviso in due parti dell'impiego dei dati.

Visto che durante l'intera durata del progetto non è stato possibile designare una persona proveniente dalla cerchia dei Cantoni disposta ad assumersi l'incarico di dirigere il gruppo di lavoro, i Cantoni non dispongono di un parere consolidato riguardo a questa tematica. Per questo motivo ogni Cantone ha dovuto decidere per conto suo se e come intendeva adempiere i suoi obblighi di vigilanza nei confronti della SIX Terravis SA.

b) Associazione TerrAudit

L'Associazione TerrAudit è stata fondata nell'agosto del 2016 per permettere alle autorità cantonali del registro fondiario e ai servizi cantonali di protezione dei dati di adempiere in modo professionale ed efficace i loro doveri legali di sorveglianza in merito al trattamento dei dati attraverso la piattaforma Terravis. Possono diventare soci di TerrAudit i Cantoni cui dati del registro fondiario sono disponibili attraverso la piattaforma Terravis. Attualmente sono membri dell'associazione i seguenti Cantoni: Berna, Soletta, Grigioni e Ticino. Ulteriori Cantoni che intendono mettere a disposizione i loro dati del registro fondiario in via elettronica hanno già prospettato l'adesione all'associazione.

2 Compiti vigilanza e controlling e alta vigilanza

2.1 Condizioni legali generali

a) Differenza terminologica: vigilanza amministrativa e vigilanza sui rimedi giuridici

Il Codice civile svizzero (CC) distingue tra vigilanza amministrativa (art. 953 cpv. 1 956 CC) e vigilanza esercitata su ricorso rimedi giuridici (art. 956a seg. CC).

Per *vigilanza amministrativa* s'intende la vigilanza gerarchica da parte delle autorità specializzate del registro fondiario (FF 2007, pag. 4892); numerosi Cantoni hanno a tal fine istituito ispettorati del registro fondiario (cfr. STEINAUER, Les droits réels I, ⁵2012, n. marg. 593 segg.). La vigilanza amministrativa riveste un carattere generale e ha fini preventivi, mentre la *vigilanza giudiziaria* – ovvero la trattazione dei ricorsi in materia di registro fondiario da parte di tribunali o di autorità giudiziarie amministrative speciali – è esercitata a posteriori e nel caso specifico (FF 2007, pag. 4892 seg.).

b) Vigilanza amministrativa dei Cantoni

La gestione degli uffici del registro fondiario sottostà alla vigilanza amministrativa dei Cantoni (art. 956 cpv. 1 CC). Questa vigilanza è esercitata ad esempio sotto forma di controlli presso l'Ufficio del registro fondiario o attraverso l'emanazione di disposizioni esecutive e di direttive su questioni amministrative e organizzative (CHK-DEILLON-SHEGG, ³2016, art. 956 CC N 4; STEINAUER, Les droits réels I, ⁵2012, n. marg. 594).

c) Alta vigilanza della Confederazione

La Confederazione esercita l'alta vigilanza sulla gestione degli uffici cantonali del registro fondiario (art. 956 cpv. 2 CC) per il tramite dell'Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario (UFRF; art. 6 cpv. 1 ORF). L'articolo 6 capoversi 2 e 3 ORF non elenca in maniera esaustiva i compiti e le competenze dell'UFRF; l'UFRF può «in particolare» (art. 6 cpv. 3 frase introduttiva ORF):

- emanare istruzioni circa l'esecuzione dell'ordinanza sul registro fondiario e delle disposizioni esecutive del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (art. 6 cpv. 3 lett. a ORF);
- procedere a ispezioni (art. 6 cpv. 3 lett. b ORF);
- controllare progetti e strategie dei Cantoni per la tenuta del registro fondiario, verificare l'idoneità e la conformità dei sistemi al diritto federale (art. 6 cpv. 3 lett. c ORF);
- fornire modelli per convenzioni sull'accesso ampliato secondo l'articolo 29 ORF (art. 6 cpv. 3 lett. f ORF).

L'UFRF esercita l'alta vigilanza non soltanto sulla tenuta del registro fondiario nei Cantoni, ma anche sulle «organizzazioni responsabili esterne all'Amministrazione federale da esso designate» (art. 6 cpv. 1 ORF).

Il DFGP è competente per le procedure di trasmissione alternative per la comunicazione elettronica (art. 1 lett. g, 2 cpv. 1 lett. d, 21 seg. e allegato 4 OTRF).

Nel singolo caso si può procedere alle seguenti delimitazioni:

2.2 Campo d'attività e compiti

N.	Tema	Compito vigilanza e controlling	Compito alta vigilanza
1	Portata del compito	<ul style="list-style-type: none"> • I DP elaborano una panoramica sui compiti da essi <u>attualmente</u> svolti specificando il campo d'attività (p. es. RC, RF, ecc.). • Le autorità cantonali di vigilanza verificano se questi compiti e attività sono illustrati in modo abbastanza chiaro. Se del caso, chiedono precisazioni. • Le autorità cantonali di vigilanza valutano se i compiti e le attività dei DP violano gli accordi stipulati o le norme legali. Se del caso, rettificano la situazione di concerto con i DP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le autorità cantonali di vigilanza trasmettono all'AV la documentazione allestita dai DP.
2	Campo d'attività («Big Picture»)	<ul style="list-style-type: none"> • I DP allestiscono una panoramica delle relazioni d'affari fra i Cantoni, i DP e i partecipanti sotto forma di grafico illustrante: <ul style="list-style-type: none"> - il flusso di dati - il flusso di denaro - le funzionalità 	<ul style="list-style-type: none"> • Le autorità cantonali di vigilanza trasmettono all'AV la documentazione allestita dai DP.

2.3 Situazione contrattuale

N.	Tema	Compito vigilanza e controlling	Compito alta vigilanza
3	Contratti tra DP e i Cantoni: (cfr. più sopra n. 1.2 b)		
4	Contratti tra DP e i gruppi di utenti	<ul style="list-style-type: none"> • Le autorità cantonali di vigilanza accertano l'esistenza di un contratto valido e di sanzioni adeguate in caso di inosservanza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Su richiesta, aiuta a elaborare il contratto. • Interviene in caso di violazione di eventuali disposizioni dell'AV o di interessi superiori. • Elabora misure assieme alle autorità cantonali di vigilanza.

2.4 Protezione delle informazioni, condizioni legali e formati di dati

N.	Tema	Compito vigilanza e controlling	Compito alta vigilanza
5	Protezione delle informazioni		<ul style="list-style-type: none"> • Cfr. la premessa riguardante la procedura di ammissione (più sopra n° 1.1). • L'AV esamina se esiste un certificato ISO 27001 o equivalente sufficiente e valido (secondo l'allegato 4 OTRF). • L'AV vigila in particolare a che il campo d'applicazione («scope») dell'esame comprenda tutte le pratiche rilevanti per l'attività dei DP¹. L'AV si accerta che non vengano salvati o raccolti sistematicamente dati non necessari in un caso specifico. È escluso l'impiego di dati al di fuori dell'attività concordata con i DP.
6	Base legale cantonale e federale	<ul style="list-style-type: none"> • Le autorità cantonali di vigilanza verificano se le prestazioni offerte dai DP dispongono di una base legale sufficiente (federale e cantonale). • Le autorità cantonali di vigilanza segnalano all'AV la violazione del diritto federale. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'AV interviene in caso di violazione delle condizioni legali.
7	Formati di dati prescritti (secondo OTRF)		<ul style="list-style-type: none"> • I DP informano l'AV quali formati di dati prescritti dalla legge usano e in quale campo d'attività. • Laddove necessario, l'AV, previa consultazione delle autorità cantonali di vigilanza, può ordinare un esame ed, eventualmente, definire misure.

¹ Nello scope vengono identificati, analizzati e valutati i rischi o le informazioni importanti e quindi degne di protezione. Ai fini del trattamento dei rischi rilevanti sono elaborate misure mirate al fine di ridurre i rischi residui al punto da risultare tollerabili per il management. L'AV desidera inoltre essere informata su questi rischi e le misure adottate riservandosi il diritto di approvarli o no.

2.5 Protezione dei dati

N.	Tema	Compito vigilanza e controlling	Compito alta vigilanza
8	Funzioni (profili utenti)	<ul style="list-style-type: none"> Le autorità cantonali di vigilanza assicurano il rispetto delle funzioni. Le autorità cantonali di vigilanza esaminano se i profili utente adempiono le condizioni legali e se queste ultime figurano nei contratti. 	<ul style="list-style-type: none"> Se necessario, le autorità cantonali di vigilanza sollecitano l'AV a intervenire e a ordinare misure.
9	Impiego dei dati (assegnazione delle singole funzioni)	<ul style="list-style-type: none"> Le autorità cantonali di vigilanza valutano le finalità dell'impiego dei dati e verificano l'esistenza delle basi legali necessarie. Se i dati ottenuti sono trattati in modo abusivo, il Cantone revoca immediatamente l'autorizzazione d'accesso (art. 30 cpv. 3 primo per. ORF). Le autorità cantonali di vigilanza comunicano all'AV eventuali casi di raccolta di dati sospetti da parte dei DP. 	<ul style="list-style-type: none"> Controllo progettuale dell'architettura dei sistemi per evitare un «pool di dati».

2.6 Posizione sul mercato

N.	Tema	Compito vigilanza e controlling	Compito alta vigilanza
10	Autorizzazione come piattaforma di trasmissione riconosciuta o procedura di trasmissione alternativa		<ul style="list-style-type: none"> Cfr. la premessa riguardante la procedura di ammissione (più sopra n° 1.1) L'AV è competente per il rilascio e l'eventuale revoca dell'autorizzazione.
		•	•
11	Rilevanza sistemica: diventa rilevante soltanto dopo l'introduzione completa della comunicazione elettronica		<ul style="list-style-type: none"> A tempo debito, l'AV si rivolgerà alle autorità cantonali di vigilanza per adottare misure congiunte.

2.7 Gestione dei rischi

N.	Tema	Compito vigilanza e controlling	Compito alta vigilanza
12	Valutazione dei rischi: continuità dei DP	<ul style="list-style-type: none"> (Cfr. n. 1.2 b) 	<ul style="list-style-type: none"> Assieme alle autorità cantonali di vigilanza, l'AV adotta i provvedimenti necessari per evitare che la continuità dell'attività delle DP sia messa in pericolo.

13	Rendiconto	<ul style="list-style-type: none">• Le autorità cantonali di vigilanza esaminano la relazione sulla gestione dei DP e comunicano all'AV gli eventuali rischi constatati.	<ul style="list-style-type: none">• L'AV interviene su richiesta e d'intesa con le autorità cantonali di vigilanza.• In caso di garanzie o mezzi finanziari insufficienti, l'AV può revocare il riconoscimento come piattaforma alternativa (cfr. la premessa riguardante la procedura di ammissione (più sopra n° 1.1).
----	------------	--	---